

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°251 du 21 juin 2012

[Procédure administrative] Questions à...

Une nouvelle rédaction des décisions de la juridiction administrative pour une amélioration de la qualité de la justice rendue au quotidien — Questions à Philippe Martin, Président adjoint de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat

N° Lexbase: N2460BTB



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Le groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative a remis à Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, son rapport final le 14 mai 2012. Si l'on se souvient de l'adage "Nul n'est censé ignorer la loi", on pourrait ajouter que, dans ce but, tout le monde est censé comprendre les décisions de justice qui sont rendues chaque jour, ce qui est loin d'être le cas. La justice administrative est, ainsi, souvent perçue comme inutilement compliquée et un brin désuète, ce qui pose problème quand elle est censée trancher au quotidien les litiges opposant les simples citoyens à la puissance publique.. C'est pourquoi les objectifs que le groupe de travail s'est assignés sont à la fois d'améliorer la compréhension des décisions pour les justiciables, mais aussi d'améliorer la sécurité juridique de tous ceux dont l'activité ou le sort dépendent à un moment donné de l'interprétation que le juge administratif aura donné d'un texte ou d'un principe non écrit. Pour faire le point sur les pistes de réflexion apportées par cette mission au service d'une qualité accrue de la justice administrative, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Philippe Martin, Président adjoint de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat, qui présidait le groupe de travail.

Lexbase : Pouvez-vous nous présenter la démarche qui a abouti à la rédaction du rapport ?

Philippe Martin : Le rapport a été rédigé par un groupe de travail constitué à la suite d'une lettre de mission du Vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé, en date du 20 octobre 2010. Cette lettre soulignait les qualités de rigueur et de précision de la méthode actuelle de rédaction des décisions de la juridiction administrative. Mais elle invitait aussi à tenir compte d'évolutions ou de difficultés pouvant conduire à un réexamen de cette méthode : longueur et complexité croissantes des textes à appliquer, motivation plus développée des décisions de la juridiction, élargissement du public concerné par ces décisions, difficultés de traduction des décisions en langue étrangère.

Le groupe de travail était constitué de membres du Conseil d'Etat et de magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il a procédé à des auditions de personnes représentatives des principaux publics concernés par la rédaction des décisions de la juridiction administrative (magistrats administratifs et d'autres juridictions, avocats, professeurs français et étrangers). Il a réalisé une étude de droit comparé portant sur plusieurs pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) et quelques pays d'Amérique (Brésil, Colombie, Etats-Unis). Il a procédé à dix-huit essais de rédaction de décisions de justice relevant de procédures (fond/ordonnances) et de niveaux juridictionnels divers (première instance, appel et cassation) mettant en œuvre un certain nombre de modifications de présentation, de contenu et de style.

Le groupe de travail a pris en compte la diversité des publics concernés par les décisions de la juridiction administrative et la variété de leurs attentes. Dans certains contentieux quantitativement importants, parfois dispensés de ministère d'avocat, impliquant des justiciables souvent peu familiarisés avec le droit, l'objectif d'une meilleure compréhension de la décision, grâce à une rédaction pédagogique, simple et claire, a paru essentiel. D'un autre côté, le développement de réglementations complexes, telles que les réglementations économiques, environnementales, fiscales ou encore contractuelles, génèrent des contentieux hautement spécialisés, d'une grande technicité, tant au niveau des situations juridiques que des normes qui leur sont applicables. Les parties à ces litiges et les observateurs attendent bien sûr une rédaction claire mais surtout des indications précises et détaillées confortant la sécurité juridique dans ces domaines.

Le groupe a choisi de ne pas se cantonner à des questions de présentation, de forme et de style, mais d'incorporer à la réflexion en matière de rédaction la question de la nature et de l'ampleur des informations données par la décision de justice (sur la nature du litige, la procédure suivie, les motifs de la solution et le contenu de cette solution).

Sur les questions de forme, le groupe a eu conscience que, compte tenu de la technicité de la matière juridique, une décision de justice sera toujours d'une lecture difficile et qu'il serait illusoire de viser une parfaite et immédiate compréhension par tous les citoyens de l'ensemble des jugements et arrêts. Mais il lui a semblé que le juge devait veiller à ne pas créer, par des rédactions inutilement compliquées ou obscures, des obstacles supplémentaires à l'accès des citoyens au droit. A cet égard, la pratique actuelle a semblé comporter quelques inconvénients : paragraphes parfois massifs, phrases longues, précédées du terme "*Considérant*", comportant de nombreuses subordonnées, accumulation dans le même paragraphe des "*que*" et des points-virgules. Par ailleurs, le vocabulaire utilisé comprend encore souvent des termes désuets, malgré un effort collectif de la juridiction administrative pour les éviter en principe.

Sur les questions de contenu, le groupe de travail est demeuré attaché à la concision de la rédaction qui évite des digressions susceptibles de créer des incertitudes sur ce qui est réellement jugé. Mais il lui a semblé que la pratique actuelle de la juridiction se caractérisait parfois par une concision excessive, ne donnant pas au lecteur une vision complète des faits utiles à la bonne compréhension du litige et procédant par simple affirmation sur l'interprétation d'un texte et son application aux faits propres au litige. Cet excès de concision lui a semblé d'autant plus regrettable qu'il consiste, en réalité, à ne pas communiquer au public les raisonnements qui ont été tenus par les membres de la juridiction lors de l'instruction et du jugement de l'affaire. Par ailleurs, les conclusions du rapporteur public, bien qu'elles puissent éclairer l'affaire lorsqu'elles sont disponibles, n'ont pas pour fonction de motiver la solution choisie par la formation de jugement.

Lexbase : Comment le rapport se propose-t-il de parvenir à une meilleure lisibilité des décisions de justice ? Des évolutions sont-elles prévues concernant le style de rédaction de ces décisions ?

Philippe Martin : Sur les questions de forme, l'évolution principale proposée par le rapport consiste à modifier la présentation de la structure de la décision de justice. Actuellement, la décision se présente comme une phrase unique dont le sujet, précédé de la formule "*Au nom du peuple français*", est la juridiction mentionnée au début et le verbe principal le mot "*Décide*" qui sépare les motifs du dispositif. Entre le sujet et le verbe de la phrase unique figurent les visas et les motifs, comme autant de subordonnées introduites par les termes "*Vu*" et "*Considérant*" et séparées par des points-virgules.

Le rapport propose de renoncer à la phrase unique et à l'usage des termes "*Vu*" et "*Considérant*". L'ensemble de la décision serait rédigé en style courant, avec des phrases séparées par des points. Ceci ne changerait pas

l'ordre des informations données au lecteur de la décision : la décision commencerait toujours par le rappel de la procédure (objet du litige, mémoires en demande et en défense, audience...), puis se poursuivrait par les motifs, avant de se conclure par le dispositif. Mais la décision serait structurée par des titres (procédure/motifs/dispositif) et des sous-titres précédant des paragraphes rédigés en style courant.

Les paragraphes devraient être courts, pour faciliter la lisibilité. La règle pratique suggérée par le rapport est de traiter un seul sujet par paragraphe. De même, les phrases devraient être courtes, au lieu de multiplier les subordonnées. Pour faciliter la lecture, il est suggéré de développer les sous-titres dans les motifs, sans, toutefois, en abuser. Dans les motifs, les paragraphes pourraient être numérotés, pour faciliter leur identification et le travail des commentateurs. Enfin, le rapport recommande d'éviter les termes désuets lorsqu'il existe un équivalent plus courant. Le vocabulaire juridique inévitable pourrait être rendu plus accessible en publiant une liste de définitions des termes juridiques fréquemment utilisés par le juge administratif.

Lexbase : Quelles sont les préconisations du rapport concernant le contenu des décisions proprement dit, notamment la rédaction des motifs ?

Philippe Martin : Sur les questions de contenu, le rapport propose, tout d'abord, de simplifier la rédaction de la présentation de la procédure, c'est-à-dire de ce qu'on appelle actuellement les visas. L'argumentation des parties (ce qu'on appelle les "moyens") est actuellement résumée dans les visas. Le rapport propose de supprimer ce résumé pour mentionner les moyens des parties dans les motifs, afin de rapprocher chaque moyen de la réponse qui lui est donnée. Par ailleurs les textes appliqués seraient mentionnés uniquement dans les motifs et non plus dans la partie correspondant aux visas actuels, pour éviter une redondance. Dans les motifs, le rapport propose d'enrichir la motivation en droit et en fait, prolongeant, ainsi, une évolution entamée depuis plusieurs années.

Sur le droit, il est proposé de rendre plus explicite la portée donnée à la règle de droit qui fonde la solution. La décision pourrait indiquer, plus fréquemment qu'il n'est actuellement pratiqué, la méthode d'interprétation (lecture littérale, recours aux travaux préparatoires, prise en compte de l'objet du texte ou du but poursuivi par ses auteurs, combinaison de textes, interprétation à la lumière d'une norme supérieure...) et le raisonnement qui auront conduit le juge à donner tel sens à la norme dont il fait application. Par ailleurs, il est préconisé de restituer dans la décision, de manière plus analytique et complète que maintenant, les étapes du raisonnement juridique suivi par le juge. Ces explicitations ne doivent, toutefois, pas conduire à un exposé théorique sur la place ou la fonction de la norme, sur le rôle du juge, ou sur les méthodes d'interprétation. Il s'agit simplement de rendre public, de manière plus complète, le raisonnement effectivement suivi par la juridiction dans le choix de la solution.

Il est, également, proposé de développer la mention des références des décisions d'autres juridictions, notamment constitutionnelle et européenne, dont le juge administratif a entendu s'inspirer. Une telle mention permet de rendre explicite une interaction entre jurisprudences qui, à défaut, risquerait de demeurer implicite, voire obscure.

Sur les faits, il est proposé de mentionner plus nettement quels sont les faits ou éléments de preuve qui ont déterminé la solution du litige, lorsque cela est possible sans entraîner des développements trop longs. De même, pour ce qui est de qualifier des faits au regard d'une catégorie juridique, le rapport suggère de mieux restituer dans les décisions de justice le raisonnement suivi par les juges, notamment lorsque la solution résulte d'une pondération entre différents critères, droits ou intérêts.

Lexbase : Quelles suites concrètes sont à attendre de la publication de ce rapport ? Peut-on être raisonnablement optimiste quant à la mise en œuvre effective de ses propositions ?

Philippe Martin : Les suites de ce rapport ne sont pas de nature législative ou réglementaire. C'est la pratique des juridictions qui décidera de l'entrée en vigueur des propositions du groupe de travail. Une concertation va être menée au sein de la juridiction administrative.

Le rapport lui-même distingue plusieurs catégories de propositions :

- celles qui relèvent de la pratique rédactionnelle et ne nécessitent aucune mesure particulière de mise en œuvre, à savoir les propositions consistant à enrichir la motivation sur les questions de droit et de fait, un équilibre restant à trouver entre concision, enrichissement de la motivation et capacité de la juridiction à faire face dans un délai raisonnable au nombre important d'affaires dont elle est saisie ;

- celles qui semblent relativement simples et consensuelles mais qui nécessitent une modification des instruments informatiques utilisés par la juridiction, c'est-à-dire les propositions concernant la structure de la décision et sa présentation.

— et celles qui impliquent à la fois un changement substantiel des pratiques de la juridiction et un réglage des nouvelles pratiques. Il s'agit essentiellement du remplacement du visa des moyens par une mention des moyens dans les motifs et de l'abandon des "*Considérant*" qui implique un réglage dans la recherche d'un nouveau style de rédaction qui soit à la fois pédagogique et concis.

Les deux premières catégories relèvent d'une première étape, qui pourrait être mise en œuvre au début de l'automne 2012, peut-être en priorité au Conseil d'Etat, et sous réserve des outils informatiques. La troisième catégorie relève d'une expérimentation de la part de juges uniques ou formations de jugement volontaires, qui pourrait commencer au Conseil d'Etat, peu après le début de la première étape. Ces évolutions ont vocation à s'étendre ensuite à l'ensemble de la juridiction administrative.

Les propositions du rapport cherchent à améliorer la lisibilité des décisions de la juridiction administrative, sur la forme et sur le fond, sans remettre radicalement en cause la structure des décisions actuelles et les traditions de rigueur, de concision et de collégialité de la juridiction administrative. Elles entendent aussi maintenir la tradition d'homogénéité du style rédactionnel au sein de la juridiction. Mais elles impliquent une réflexion collective sur la manière de les mettre en œuvre en conciliant lisibilité, concision et préservation de la capacité de la juridiction à faire face à l'afflux du contentieux.